

Kritik mot Migrationsverket för att ha lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvar

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Migrationsverkets hantering av hennes begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Med anledning av anmälan tog JO del av innehållet på en sida på Migrationsverkets webbplats där verket samlat information för den som vill begära ut bl.a. allmänna handlingar. På sidan fanns också ett formulär för att begära ut handlingar.

JO konstaterar att den information som Migrationsverket lämnat på sin webbplats till den som vill ta del av allmänna handlingar varit vilseledande och missvisande. Vidare har det kommit fram att Migrationsverket skickat ett standardiserat mejlsvar med felaktig och vilseledande information till personer som begärt att få ta del av allmänna handlingar. JO kritiserar Migrationsverket för dessa brister.

JO uttalar också att Migrationsverkets formulär för begäran om att ta del av handlingar är utformat på ett olämpligt sätt med hänsyn till anonymitetsskyddet.

Avslutningsvis noterar JO att Migrationsverket åtgärdat några av bristerna sedan JO inledde sin utredning men att en del brister kvarstår. JO förutsätter att dessa brister åtgärdas.

Bakgrund

Migrationsverket har samlat information för den som vill begära ut bl.a. allmänna handlingar på en sida på sin webbplats under menyvalet ”Intyg, handlingar eller kopior”. Sidan hade rubriken ”Intyg, allmänna handlingar, originalhandlingar eller kopior”. Under rubriken angavs följande.

Här kan du bland annat begära att få tillbaka originalhandlingar som du har lämnat in, beställa kopior av handlingar i ditt ärende, få intyg eller begära ut allmänna handlingar.

Därefter fanns en informationsruta med rubriken ”Långa handläggningstider för utlämning av handlingar och intyg” där det angavs följande.

Migrationsverkets funktion som handlägger beställningar hinner för närvarande inte hantera dem i den takt som de kommer in. Det leder tyvärr till långa svarstider. Det kan i dagsläget ta upp till tre månader innan vi kan hantera din beställning.

Under rubriken ”Om du vill vara anonym” angavs följande.

Om du ska begära ut handlingar som är offentliga och vill vara anonym, kan du ta kontakt med oss per telefon eller besöka något av våra kontor.

Under rubriken ”Avgift för kopior av handlingar” angavs följande.

Avgiftsförordningen (SFS 1992:191) reglerar kostnaden för kopior. Migrationsverket tar ut en avgift om kopiorna är på 10 sidor eller fler. De första nio sidorna är gratis, den tionde sidan kostar 50 kronor och därefter kostar varje ny sida 2 kronor. Postens avgifter för postförskott och porto tillkommer.

Under rubriken ”Du måste kunna legitimera dig när du hämtar ut dina handlingar” angavs följande.

Migrationsverket skickar handlingarna med rekommenderad post genom Postnord. När du ska hämta ut brevet behöver du ha en godkänd legitimation. Du kan läsa på Postnords webbplats om vad som räknas som en godkänd legitimation.

Efter den redovisade informationen fanns ett formulär för begäran om handlingar. Formuläret efterfrågade inledningsvis vad begäran gällde och därefter följde ett antal obligatoriska fält som skulle fyllas i. Den som begärde ut handlingar uppmanades bl.a. att fylla i namn, personnummer och medborgarskap.

Anmälan

I en anmälan till JO den 10 december 2018 förde AA fram klagomål mot Migrationsverket för hanteringen av hennes begäran om att få ta del av allmänna handlingar och anförde i huvudsak följande. En vecka efter att hon skrivit till Migrationsverket och begärt att få bl.a. dokumentation på underlag för ett beslut fick hon ett meddelande om att en begäran om allmän handling skulle göras på en speciell blankett. Migrationsverket informerade om att väntetiden till dess handlingen lämnades ut kunde bli ungefär tre månader. Migrationsverket har en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar genast eller så snart det är möjligt.

Utredning

Efter att JO tagit del av innehållet på Migrationsverkets webbplats under menyvalet ”Intyg, handlingar eller kopior” uppmanades Migrationsverket att yttra sig. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för Migrationsverkets hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och för verkets hantering av AA:s begäran.

Migrationsverket (ställföreträdande generaldirektören BB) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från kommunikationsavdelningen och förvaltningsenheten.

Migrationsverket redogjorde för följande bakgrund och bedömning avseende verkets hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Rättsavdelningen fick i november 2018 kännedom om att ett no-reply-svar från Kontaktcenter angav att allmänna handlingar behövde beställas på en specifik blankett och att väntetiden var 3–6 veckor.

Den 19 november 2018 informerades enhetschefen på Kontaktcenter [om] att Migrationsverket har en skyldighet att ta [sig] an förfrågningar oavsett vilken kanal som används; formulär på webben, via mejl, vid besök, genom telefonsamtal, etc. och att hänvisningen till 3–6 veckor inte gäller allmänna handlingar utan andra typer av beställningar.

Vad gäller allmänna handlingar har vi ett skyndsamhetskrav på oss och där är 3–6 veckor långt ifrån acceptabelt. Enhetschefen lovade att ta upp och påminna samtliga om detta på hela enheten. Tyvärr har inte alla fått informationen tillräckligt snabbt.

Texten på den externa hemsidan ägs av förvaltningsenheten. Den har utformats i dialog med kommunikationsavdelningen för att möta verksamhetens och användarnas/beställarnas behov. Sidan har under en längre tid, i princip, haft samma utseende och innehåll. Den har innehållit information till den som vill göra en beställning av allmänna handlingar eller intyg, eller få tidigare inlämnade originalhandlingar (till exempel identitetshandlingar) återlämnade. Sidan berättar också hur man gör för att beställa handlingar anonymt, att en avgift kan tillkomma vid beställningar och att den som hämtar ut handlingar som har skickats med rekommenderad post måste legitimera sig. Den innehåller även ett formulär där beställaren anger vad den vill ha för handlingar och fyller i sina personuppgifter.

I december 2018 valde förvaltningsenheten och kommunikationsavdelningen tillsammans att lägga till en informationsruta på sidan. Rutan tillkom efter att förvaltningsenheten under en längre tid haft svårt att hinna hantera inkomna ärenden. Det har i sin tur lett till att många har undrat vart deras beställningar tagit vägen och därför gjort dubblettbeställningar eller försökt kontakta förvaltningsenheten på olika andra sätt, vilket också lett till merarbete. För att ge beställarna en förklaring till varför det kan ta lång tid att få svar kompletterades sidan därför med denna ruta. Det handlade alltså om att vara öppna och tydliga och ge beställarna en bra bild av vad de kunde förvänta sig.

Informationen på den aktuella sidan syftade inte till att beskriva handläggningstiderna för just utlämnande av allmänna handlingar. Avsikten var i stället att ge generell information till allmänheten om att förvaltningsenheten har långa handläggningstider.

Att utlämnande av allmänna handlingar ska ske skyndsamt är ett grundlagsstadgat krav och prioriteras framför andra typer av beställningar. Migrationsverket har gjort ändringar på hemsidan [...] för att det nu tydligare ska framgå att om beställningen inte gäller utlämnande av en allmän handling av typen som enligt lag ska hanteras skyndsamt, så kan det ta upp till tre månader innan vi kan hantera den.

Beställningarna som görs via formuläret på Migrationsverkets webbplats kommer till förvaltningsenhetens gemensamma e-postbrevlåda [...]. Det finns inget krav på att man ska använda sig av formuläret på hemsidan för att begära ut allmänna handlingar. [---]

Migrationsverket strävar efter att uppfylla tryckfrihetsförordningens krav vid begäran om utlämnande av allmän handling. De nu införda förändringarna tydliggör att Migrationsverket beaktar kravet på skyndsamhet. Det har även tidigare funnits en möjlighet att vara anonym vid förfrågningar på hemsidan och rätten att ta del av allmänna handlingar utan avgift har alltid beaktats.

Sammanfattningsvis bedömer Migrationsverket att förvaltningsenheten uppfyllt tryckfrihetsförordningens krav vid handläggning av begäran om utlämnande av

allmän handling oaktat hur hemsidan såg ut och vilken information som lämnats av kommunikationsavdelningen. Hemsidan hade tidigare en otydlig utformning eftersom rätten att ta del av allmänna handlingar kunde sammanblandas med beställningar om intyg m.m. Hemsidan har dock numera ändrats för att på ett tydligt sätt informera om handläggningen av rätten att ta del av allmän handling.

Migrationsverket redogjorde för följande bakgrund och bedömning avseende hanteringen av AA:s begäran.

Migrationsverket har, enligt anmälan, i början av december fått en skrivelse där AA begär att få ut dokumentation på underlag för beslut om säkerhetsläget i Afghanistan samt protokoll på beslut om samma fråga. Skrivelsen ska ha skickats till migrationsverket@migrationsverket.se.

AA:s begäran är vag: *dokumentation på underlag för beslut om säkerhetsläget i Afghanistan samt protokoll på beslut om samma fråga.*

Möjligen kräver serviceskyldigheten att Migrationsverket skulle ha gett henne mer information om hur man söker fram dokumenten i Lifos, om att hon kan begära utlämnande av allmän handling men att en sådan måste innehålla mer information för att begärda handlingar ska kunna identifieras och om att begäran om allmänna handlingar hanteras skyndsamt enligt tryckfrihetsförordningens krav. Någon sådan information har dock inte lämnats.

Migrationsverket publicerar såväl landinformation som rättsliga ställningstaganden i Lifos [...]. I denna databas kan allmänheten ta del av allmänna handlingar som är utgivna av Migrationsverket och som gäller olika länder. Här finns 123 dokument som utgivits av Migrationsverket och som gäller Afghanistan. I varje dokument finns ett stort antal referenser (fotnoter), som visar vilka underlag som legat till grund för just detta beslut och denna bedömning. Det finns inga underlag till beslut som inte tagits med i varje dokument och frågan från AA – om den hade besvarats – hade sannolikt bara lett till en hänvisning till databasen. Kravet om att få ut ”protokoll på beslut” hade inte lett till någon specifik åtgärd eftersom de rättsliga ställningstagandena är beslut, som står för sig själva och saknar specifika beslutsprotokoll.

Migrationsverket bedömer att AA:s skrivelse innehåller en allmän och generell fråga, som kan besvaras av den information som verket har publicerat på Migrationsverkets externa hemsida.

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande regler om att ta del av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar, varvid flera av bestämmelserna fick ett nytt paragrafnummer (SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (se 2 kap. 1–4 §§ TF).

Tryckfrihetsförordningen ställer inte upp några formkrav för en begäran om att ta del av en allmän handling. Begäran kan – oavsett om den enskilde vill ta del

av handlingen på stället eller i kopia – göras muntligen eller skriftligen (se JO:s beslut den 16 maj 2017, dnr 4436-2016).

Skyndsamhetskrav

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess i förhållande till den som har gjort framställningen, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

Besked i en fråga om att lämna ut en allmän handling bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om en handling får lämnas ut. (Se t.ex. JO 2002/03 s. 501.)

Rätten till anonymitet

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF).

En myndighets besöksrutiner får aldrig utformas eller tillämpas så att rätten till anonymitet i samband med att någon vill ta del av allmänna handlingar åsidosätts eller görs illusorisk (se JO:s beslut den 16 maj 2017, dnr 5089-2016).

Myndigheters serviceskyldighet

Myndigheter ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kontakter kan tas. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska också lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6–7 §§ förvaltningslagen.)

JO har uttalat att det normalt inte är tillräckligt att hänvisa till information på en webbplats för att lämna svar på frågor som har ställts och som rör myndighetens verksamhetsområde, som exempelvis upplysningar om dess handlägningsrutiner (se JO 2003/04 s. 447).

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning har varit inriktad på den information som Migrationsverket har lämnat på sin webbplats om framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och verkets hantering av AA:s begäran. Jag har därmed inte granskat Migrationsverkets hantering av framställningar om utfäende av uppgifter ur allmänna handlingar eller

framställningar om t.ex. utfående av intyg eller den information som har lämnats om hanteringen av sådana framställningar.

Informationen på webbplatsen till den som vill ta del av allmänna handlingar

Av utredningen framgår att Migrationsverket samlat information för den som ville begära ut handlingar på en sida på sin webbplats under menyvalet ”Intyg, handlingar eller kopior”. Informationen avsåg såväl framställningar om utlämnande av allmänna handlingar som framställningar om att t.ex. få intyg eller återfå inlämnade originalhandlingar.

I en informationsruta angavs att det kunde ta upp till tre månader att hantera en beställning. Den aktuella sidan hade rubriken ”Intyg, allmänna handlingar, originalhandlingar eller kopior”. Under rubriken angavs bl.a. att det gick att begära ut allmänna handlingar. Migrationsverket har uppgett att informationsrutan syftade till att ge generell information till allmänheten om att förvaltningsenheten hade långa handläggningstider och inte till att beskriva handläggningstiden för utlämnande av allmänna handlingar. Utifrån sidans utformning och rubriksättning är det enligt min mening svårt att förstå texten i informationsrutan på något annat sätt än att den också kunde avse framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Informationstexten var således vilseledande.

Under rubriken ”Om du vill vara anonym” angavs att den som ville ta del av handlingar som var offentliga och ville vara anonym, kunde ta kontakt med Migrationsverket per telefon eller besöka något av verkets kontor. Utformningen av texten gav intrycket av att uppräknningen var uttömmande och att rätten att vara anonym endast gällde vid kontakt per telefon eller besök och inte i andra fall, vilket var missvisande. Det går t.ex. att begära ut allmänna handlingar anonymt per e-post. Rubriken ”Du måste kunna legitimera dig när du hämtar ut dina handlingar” förmedlade också en felaktig uppfattning om rätten att vara anonym eftersom det gav intryck av att den som ville ta del av allmänna handlingar behövde legitimera sig. På sidan saknades också information om möjligheten att kostnadsfritt ta del av allmänna handlingar på plats hos Migrationsverket, vilket hade varit en relevant upplysning i sammanhanget.

Den information som en myndighet lämnar på sin webbplats ska vara korrekt, tydlig och rättvisande (se JO 2016/17 s. 102 och JO:s beslut den 26 mars 2012, dnr 1238-2011). Brister i informationen till den som vill ta del av allmänna handlingar kan bl.a. leda till att den som överväger att begära ut en handling väljer att inte göra det. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en viktig rättighet och bidrar till att offentlighetsprincipen – allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet – kan upprätthållas.

Migrationsverket förtjänar kritik för utformningen av den information som verket lämnade på sin webbplats.

Formuläret för beställning av handlingar

På sidan med information om bl.a. allmänna handlingar fanns också ett formulär för att begära ut handlingar. Formuläret var placerat efter den allmänna informationen och avsåg såväl framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som framställningar om att t.ex. få intyg eller återfå inlämnade originalhandlingar. Formuläret efterfrågade inledningsvis vad begäran gällde och därefter följde ett antal obligatoriska fält som skulle fyllas i. Även den som begärde ut allmänna handlingar uppmanades att fylla i bl.a. namn, personnummer och medborgarskap.

Anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen innebär att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet utan att behöva ange vem han eller hon är. På samma sätt som en myndighets besöksrutiner inte får utformas så att rätten till anonymitet åsidosätts får ett formulär på en webbsida som används för framställningar om allmänna handlingar inte heller göra det.

Att ha obligatoriska fält för namn och personnummer i ett formulär för framställningar om att ta del av allmänna handlingar kan innebära en inskränkning i rätten att vara anonym. Migrationsverket upplyser visserligen om att den som vill vara anonym ska använda sig av andra kontaktvägar än formuläret, men med hänsyn till att den informationen inte har placerats i omedelbar anslutning till formuläret finns det risk för att upplysningen om rätten att vara anonym inte når fram till läsaren.

Även om en person som vill ta del av allmänna handlingar inte vill vara anonym, och alltså gör sin begäran i eget namn, krävs dock inte att Migrationsverket har tillgång till de efterfrågade uppgifterna för att inleda handläggningen. Genom användningen av formuläret kräver verket alltså mer information än vad som är nödvändigt för att hantera en begäran om att få ta del av en allmän handling. Utformningen av formuläret är olämplig med hänsyn till anonymitetsskyddet.

Mejlsvaret till den som begärt att få ta del av allmänna handlingar

Av utredningen framgår att Migrationsverket skickade ett standardiserat mejlsvaret till personer som begärt att få ta del av allmänna handlingar, där det angavs att sådana handlingar skulle beställas på en särskild blankett. I mejlsvaret angavs också att den förväntade handläggningstiden för att hantera en begäran var tre–sex veckor.

Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att det inte finns något krav på att använda det formulär som de erbjuder på sin webbplats och att verket har en skyldighet att hantera framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som kommer in på andra sätt. Verket har vidare angett att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar prioriteras och hanteras skyndsamt och att det aktuella mejlsvaret, såvitt det får förstås, inte längre används.

Det är positivt att Migrationsverket har upphört med att skicka mejlsvar av det slag som har beskrivits och att framställningar om allmänna handlingar trots den information som lämnats har hanterats skyndsamt. Det förändrar dock inte att Migrationsverket under en period felaktigt hänvisat den som begärt att få ta del av allmänna handlingar till att använda en särskild blankett och lämnat vilseledande information om handläggningstiden. Migrationsverket ska kritiseras för detta. Jag vill i denna del också säga att jag finner det anmärkningsvärt att Migrationsverket inte på ett bättre sätt har kontrollerat att den information som har gått ut till enskilda var korrekt.

Hantering av AA:s begäran

Av utredningen framgår att AA mejlat Migrationsverket och begärt att få dokumentation på underlag för beslut om säkerhetsläget i Afghanistan och protokoll på beslut i samma fråga.

Migrationsverket har i sitt yttrande till JO angett att AA:s begäran är vag. Enligt AA fick hon ett svar från verket där hon hänvisades att begära ut handlingarna via en blankett. Migrationsverket har inte närmare kommenterat detta, men som framgått ovan har verket skickat mejlsvar med det innehållet. Jag utgår därför från att så har skett även i AA:s fall. Detta tyder på att verket, vid det tillfället, uppfattade hennes mejl som en begäran om att få ta del av en allmän handling.

Jag har ovan kritiserat verket för bristerna i det standardiserade mejlsvaret som verket skickade ut. Det finns därför inte anledning att uttala någon ytterligare kritik för hanteringen av AA:s begäran.

Med anledning av vad Migrationsverket har uppgett om vilka åtgärder som verket borde ha vidtagit med anledning av AA:s begäran vill jag dock påpeka följande.

JO har tidigare uttalat att en myndighet måste göra klart för sig vilka framställningar, eller delar av en framställning, som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler och vilka som inte gör det (se t.ex. JO 2013/14 s. 585). JO har vidare uttalat att det är viktigt att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser och har en fungerande kommunikation med den som har begärt att få ta del av handlingar (se JO 2015/16 s. 665 och JO 2018/19 s. 298).

Om Migrationsverket ansåg att AA:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar var otydlig borde verket därmed ha kontaktat henne för att reda ut vad den avsåg. Om Migrationsverket inte uppfattade AA:s mejl som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar utan som en allmän fråga har det ändå funnits en skyldighet att svara henne utan onödigt dröjsmål. Att den information hon efterfrågat fanns publicerad på Migrationsverkets webbplats förändrar inte detta.

Avslutande synpunkter

Sedan JO inledde sin utredning har Migrationsverket uppdaterat sidan med information och förtydligat att den långa handläggningstiden inte avser framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som enligt lag ska hanteras skyndsamt. Verket har också ändrat rubriken som rör handlingar som skickas med rekommenderad post. Jag ser positivt på detta men kan konstatera att sidan i övrigt i stort sett är oförändrad.

Som framgår ovan är den information som lämnas om framställningar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen missvisande i vissa delar och formuläret för begäran om en allmän handling utformat på ett olämpligt sätt med hänsyn till anonymitetsskyddet. Bristerna har huvudsakligen sin grund i att informationen och formuläret inte gör tydlig åtskillnad mellan framställningar om att få ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och framställningar om att t.ex. få intyg eller återfå inlämnade originalhandlingar. Framställningar om att ta del av allmänna handlingar har en särställning i fråga om bl.a. grundlagsfästa krav på skyndsamt hantering och rätt till anonymitet för den enskilde som gör framställan. Jag förutsätter att Migrationsverket säkerställer att de brister som jag har uppmärksammat åtgärdas.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.